

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení **obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerov č. 2/2010 ze dne 14. června 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova**, za účasti města Přerov jako účastníka řízení,

t a k t o:

Obecně závazná vyhláška statutárního města Přerov č. 2/2010 ze dne 14. června 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Ústavnímu soudu byl dne 22. ledna 2015 doručen návrh Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerov (dále jen „město Přerov“) č. 2/2010 ze dne 14. června 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova (dále též „vyhláška“), a to pro rozpor se zákonem.

2. Ministerstvo v odůvodnění návrhu rekapituluje proces přijetí napadené vyhlášky se závěrem, že byla vydána předepsaným postupem a k tomu příslušným orgánem města Přerov a že byla řádně vyhlášena. Dále konstatuje dosavadní průběh své dozorové činnosti ve smyslu § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále též jen „zákon o obcích“), s tím, že ministerstvo vyhlášku po jejím obdržení posoudilo a ke dni 14. prosince 2010 zpracovalo její právní rozbor, přičemž s ohledem na obdržené stanovisko Ministerstva dopravy jakožto ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy dospělo k závěru, že je v souladu se zákonem. Následně dne 25. června 2014 obdrželo ministerstvo podnět Krajského úřadu Olomouckého kraje k pozastavení účinnosti vyhlášky, a sice s ohledem na rozsudky Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, sp. zn. 22 A 78/2012-24 ze dne 5. června 2014 a sp. zn. 22 A 77/2012-22 z

téhož dne, kterými tento soud zrušil rozhodnutí Magistrátu města Přerov spolu s navazujícím potvrzujícím rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty za porušení povinnosti stanovené nyní napadenou vyhláškou. V citovaných rozsudcích dospěl krajský soud k závěru, že vyhláška je v rozporu s § 35 odst. 1 obecního zřízení, neboť se nejedná o záležitost v zájmu obce a jejích občanů, tedy o místní záležitost, nýbrž naopak o záležitost celostátního významu, konkrétně o problematiku, která je již upravena zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších změn.

3. Ministerstvo dále vyložilo, že po marném jednání s městem Přerov svým dopisem č. j. MV-87465-4/ODK-2014 ze dne 26. srpna 2014 dle § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo město Přerov ke zjednání nápravy vyhlášky. Následně dnem 14. listopadu 2014 zahájilo s městem Přerov správní řízení ve věci pozastavení účinnosti vyhlášky. Rozhodnutím č. j. MV-150902-9/ODK-2014 ze dne 16. prosince 2014 ministerstvo pozastavilo účinnost vyhlášky. Toto rozhodnutí bylo městu Přerov doručeno dne 18. prosince 2014 a nabylo právní moci dne 2. ledna 2015.

4. V rozboru napadené vyhlášky ministerstvo nejprve poukazuje na čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), dle něhož mohou zastupitelstva obcí v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Rozvedení tohoto ústavního zmocnění pak spatřuje v ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, a tomuto zákonnému příkazu pak odpovídá vymezení věcných oblastí v ustanovení § 10 zákona o obcích, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Rozborem těchto zákonných ustanovení dospělo ministerstvo k závěru, že věcné oblasti samostatné působnosti obcí, v nichž lze realizovat oprávnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, mohou být upraveny také zvláštními zákony, Pro všechny takto vymezené věcné oblasti samostatné působnosti však platí společná podmínka, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musejí být místní záležitosti, tj. záležitosti, jež obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoli záležitosti krajského nebo celostátního významu. Obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, anebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, pokud se předmět a cíl obojí regulace překrývají.

5. V intencích výše nastíněných limitů pak ministerstvo dospívá k závěru, že vyhláškou stanovená povinnost „provozovatele vozidla při přepravě po pozemních komunikacích v obci přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu (zejména zaplachtováním nákladového prostoru) z vozidla nebo přípojného vozidla, které s tímto vozidlem tvoří jízdní soupravu“, se ocitá v kolizi s úpravou zakotvenou v ustanovení § 52 odst. 6 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení musí být „při přepravě sypkých substrátů náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání“. Z věcného hlediska se dle ministerstva obě právní úpravy překrývají. Na základě porovnání předmětu a cíle regulace zákona o silničním provozu a napadené vyhlášky, jakož i s odkazem na vzpomínané rozsudky krajského soudu, ministerstvo argumentuje, že zákon o silničním provozu upravuje podmínky provozu na pozemních komunikacích komplexně, tj. z hlediska všech myslitelných chráněných zájmů. Stanoví-li pak

povinnost zajistit v případě přepravy sypkých materiálů náklad proti samovolnému odlétávání, jde dle názoru krajského soudu zjevně o povinnost, jejímž cílem je ve smyslu § 4 písm. a) zákona o silničním provozu nejen zajištění ochrany účastníků silničního provozu a jejich majetku, ochrany samotných pozemních komunikací jako majetkových hodnot, ale i ochrany životního prostředí, tj. včetně ochrany ovzduší. Z formulace užití v preambuli vyhlášky ministerstvo dovozuje, že daná povinnost se ukládá právě v zájmu zlepšení kvality ovzduší, tedy opět v zájmu ochrany životního prostředí.

6. Dle názoru ministerstva zákon stanoví povinnost zajistit přepravu sypkého materiálu tak, aby nedocházelo k jeho ulétávání, přičemž způsob splnění této povinnosti a dosažení sledovaného cíle ponechává na adresátu zákonné normy. Právní předpis nižší právní síly nemůže nad tento rámec zužovat povinnost tak, že nařídí povinnost převážet sypký materiál jen v uzavřených nákladových prostorách, zejména oplachtovaných.

7. Závěrem ministerstvo navrholo, aby Ústavní soud svým nálezením napadenou vyhlášku zrušil, a to v celém rozsahu, neboť bez článku 3 stanovícího předmětnou povinnost by vyhláška postrádala smysl.

II.

Posouzení aktivní legitimace navrhovatele

8. Ústavní soud nejprve posoudil, zda návrh splňuje požadavky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je ministerstvo oprávněno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených zákonem o obcích, tj. po předchozím postupu podle § 123 citovaného zákona. Z návrhu a jeho příloh, dokládajících průběh dozorové činnosti ministerstva ve věci napadené vyhlášky, má Ústavní soud podmínky stanovené zákonem o obcích za splněné a návrh ministerstva tedy akceptuje jako přípustný. Proto přistoupil k jeho věcnému projednání.

III.

Vyjádření účastníka řízení

9. Město Přerov ve svém vyjádření vyslovilo nesouhlas s návrhem na zrušení napadeného ustanovení vyhlášky a navrhlo jeho zamítnutí. Zdůraznilo, že předtím, než byla napadená vyhláška předložena ke schválení zastupitelstvu města v roce 2010, zabývalo se město detailně možnostmi danými mu dobovou právní úpravou. Zejména prověřovalo skutečnost, zda vydáním této vyhlášky může překročit meze své zákonné působnosti ve vztahu k zákonu č. 13/1997 Sb., zákonu č. 361/2000 Sb. či tehdy platnému a účinnému zákonu č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Při přípravě tohoto právního předpisu vycházelo zejména z názoru vysloveného Ústavním soudem v nálezu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, podle kterého je obec oprávněna tvořit právo bez výslovného zákonného zmocnění za podmínky, že jde o záležitost v zájmu obce a občanů obce, tzn. záležitost místního významu.

10. Pokud ministerstvo dospělo k názoru, že vyhláška upravuje problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost a z tohoto důvodu se dostává do rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 35 zákona o obcích, pak je nutno zmínit, že v době vydání vyhlášky bylo městu Přerov tím samým správním orgánem potvrzeno, že předmětná vyhláška je v souladu se zákonem. Dle názoru města Přerov se však předměty a cíle regulace zákona na jedné straně a vyhlášky na straně druhé liší. Porovnáním těchto předmětů a cílů dochází město Přerov k závěru, že úpravou stanovenou ve vyhlášce nikterak nezasahuje do zákonné úpravy, jejímž primárním cílem je zajištění sjízdnosti a bezpečnosti provozu (zákon o pozemních komunikacích) a bezpečnost a plynulost silničního provozu (zákon o silničním provozu). Pokud je v těchto zákonech zmíněn zájem na ochraně životního prostředí, pak se jedná pouze o druhotný zájem, stanovený jen v obecné rovině a postrádající jakoukoli konkretizaci. Město Přerov tedy trvá na správnosti svého předpokladu, že vydáním této vyhlášky sleduje v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel města především ochranu zdraví svých občanů, kvality životního prostředí ve městě a vzhled a čistotu pozemních komunikací a okolních veřejných prostranství. Pokud tedy město stanoví vyhláškou povinnosti provozovatelům vozidel přepravovat v obci sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu, pak tak činí za účelem snížení prašnosti ve městě vznikající v souvislosti s provozem nákladní dopravy, jakož i z důvodu předcházení nepříznivých následků nezabezpečené přepravy těchto materiálů, jako je ohrožení či poškození zdraví obyvatel, znečištění pozemních komunikací a dalších veřejných prostranství. Nikoli za účelem regulace přepravy nákladu, shodné s regulací podle ustanovení § 52 odst. 2 a 6 zákona o silničním provozu, který jí sleduje především bezpečnost a plynulost provozu,

11. Město Přerov dále nesouhlasí se závěry uváděnými Krajským soudem v Ostravě v rozsudcích, jichž se ministerstvo ve svém návrhu dovolává, neboť vyhláškou nedochází k rozšíření povinností provozovatelů vozidel přepravujících sypký substrát o „výslovnou povinnost zabezpečit náklad formou oplachtování“, ani „nenařizuje povinnost převážet sypký materiál jen v uzavřených nákladových prostorách, zejm. oplachtovaný.“ Město Přerov trvá na tom, že vyhláška nepřesahuje rámec daný jí zákonem, protože povinnost přepravovat sypký materiál pouze upřesňuje a konkretizuje, když dává na výběr dostát povinnosti přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům z vozidla, zejména zaplachtováním nákladového prostoru.

12. Vyjádření města Přerov bylo Ústavním soudem zasláno ministerstvu k případné replice. To ve své odpovědi ze dne 19. března 2015 setrvalo na svém návrhu na zrušení napadené vyhlášky i na argumentaci v něm obsažené a nevedlo nic, co by Ústavní soud vzal za podklad pro své rozhodnutí. Proto vyjádření ministerstva již nebylo zasláno k případné duplice městu Přerov.

IV.

Vyjádření Veřejného ochránce práv

13. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu sdělil Veřejný ochránce práv, že do řízení o zrušení napadené vyhlášky nevstupuje.

V.

Upuštění od ústního jednání

14. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání. To by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníků řízení. Nenařizení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud ani nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

VI.

Ústavní konformita procesu vydání napadeného právního předpisu

15. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zkoumal, zda napadená vyhláška byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem. Předmětná vyhláška byla schválena zastupitelstvem města Přerov dne 14. června 2010. Dle zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného v uvedeném dnu byl návrh vyhlášky schválen hlasy 32 členů zastupitelstva města z celkového počtu 35 členů. Bylo tedy dosaženo většiny potřebné podle § 87 zákona o obcích pro přijetí platného usnesení zastupitelstva města. Vyhláška byla vyhlášena vyvěšením na úřední desce Magistrátu města Přerov dne 18. června 2010 a sňata byla dne 7. července 2010. Byla tedy dodržena řádná patnáctidenní lhůta pro vyhlášení. Vyhláška posléze nabyla účinnosti dne 1. ledna 2011. Ústavní soud tedy konstatuje, že napadený právní předpis byl vydán ústavně konformním způsobem.

VII.

Meritorní přezkum naříkaného právního předpisu

16. Ministerstvo se domáhá zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerov (dále též „účastník řízení“) č. 2/2010 ze dne 14. června 2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova, jejíž úplné znění včetně poznámkového aparátu je následující:

**„OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA č. 2/2010,
o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných
materiálů na území statutárního města Přerova**

Zastupitelstvo města Přerova se na svém 30. zasedání konaném dne 14. června 2010 usneslo vydat na základě ust. § 10 písm. c) a ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Preamble

Statutární město Přerov,

vědomo si skutečnosti, že bývá dlouhodobě řazeno mezi oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší¹ z důvodu častého překračování imisních limitů koncentrace prašného aerosolu,

¹ § 7 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

vědomo si toho, že jednou z nejvýznamnějších příčin znečištění ovzduší a veřejných prostranství je primární a sekundární prašnost způsobená dopravou,

vědomo si práva každého na příznivé životní prostředí a jeho nenahraditelného významu v životě každého člověka,

vydává tuto vyhlášku, jejímž cílem je zvýšit kvalitu životního prostředí, které bezprostředně obklopuje obyvatele města a ostatní osoby nacházející se na jeho území a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.

Článek 1 Předmět úpravy

Vyhláška ukládá v zájmu ochrany životního prostředí a čistoty veřejných prostranství na území statutárního města Přerova povinnost provozovateli vozidla^{2 3} účastnícího se provozu na pozemních komunikacích⁴ podle zvláštního právního předpisu⁵ (dále jen „provozovatel vozidla“) při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území statutárního města Přerova.

Článek 2 Základní pojmy

Pro účely této vyhlášky se rozumí

a) sypkým nebo obdobným materiálem jakýkoliv

aa) sypký substrát (zejm. hlína, písek, štěrk, drcený recyklát stavebního odpadu, popeloviny, apod.),

ab) materiál, u kterého lze vzhledem k jeho povaze předpokládat, že během jeho přepravy dojde k zvýšené prašnosti, úletu nebo úsypu jeho části z vozidla nebo přípojného vozidla⁶ (zejm. zemědělské plodiny, lomový kámen, cihly, tvárnice, stavební suť),

b) obcí zastavěné území⁷ statutárního města Přerova, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami;⁸ na účelových komunikacích se značky neosazují.⁹

Článek 3 Povinnost provozovatele vozidla

1. Provozovatel vozidla je při přepravě po pozemních komunikacích v obci povinen přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu (zejm. zaplachtováním nákladového prostoru) z vozidla nebo přípojného vozidla, které s tímto vozidlem tvoří jízdní soupravu.¹⁰

2. Povinnost stanovená předchozím odstavcem není splněna pouhým pokropením sypkého nebo obdobného materiálu.

² § 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

³ § 2 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 2 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

⁷ § 2 odst. 1 písm. d) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ § 13 odst. I písm. t) a § 13 odst. 1 písm. u) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ § 2 písm. cc) zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 2 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Článek 4 Výjimky

1. Povinnost stanovená touto vyhláškou se nevztahuje na toho provozovatele vozidla, který
 - a) je základní složkou integrovaného záchranného systému podle zvláštního právního předpisu,¹¹
 - b) je ostatní složkou integrovaného záchranného systému podle zvláštního předpisu,¹²
 - c) poskytuje osobní pomoc, věcnou pomoc, plánovanou pomoc na vyžádání nebo ostatní pomoc dle zvláštního právního předpisu.¹³
2. Pokud bude pro území, které zahrnuje území Olomouckého kraje nebo jeho část, vyhlášen krizový nebo válečný stav dle zvláštních právních předpisů,¹⁴ považují se ustanovení této vyhlášky po dobu trvání krizového nebo válečného stavu za neúčinná.
3. Povinnost stanovená touto vyhláškou se při provádění údržby pozemních komunikací nevztahuje na provozovatele vozidla, kterým je prováděna údržba, v případě, že je vzhledem ke zvolenému způsobu údržby nezbytně nutné přepravovat sypký nebo obdobný materiál mimo uzavřený nákladový prostor nebo nelze jiným vhodným způsobem, bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí tohoto materiálu. Výjimka stanovená tímto odstavcem se vždy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu vozidlu provozovatele.

Článek 5 Závěrečná ustanovení

1. Porušení této vyhlášky bude postihováno podle zvláštních právních předpisů.¹⁵
2. Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dne 1. ledna 2011.

Ing. Jiří Lajtoch, v. r.
primátor
statutárního města Přerova

Mgr. Elena Grambličková, v. r.
náměstkyně primátora
statutárního města Přerova“

17. Pro posouzení konformity obecně závazné vyhlášky obce s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; č. 210/2005 Sb.)]. V jeho rámci (1) zkoumá pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, (2) posuzuje, zda obec při jejím vydání nejednala *ultra vires*, tj. zda nepřekročila zákonem vymezenou věcnou působnost, (3) zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a (4) poměřuje obsah vyhlášky kritériem rozumnosti. Aby napadený normativní právní akt v takovém testu obstál, nesmí ani v jednom z těchto kroků, resp. dílčích testů, vykázat takové nedostatky, jež se svou povahou ocitají v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem. Tuto pomyslnou hranici přitom nelze zcela přesně objektivizovat určením konkrétního měřítko, ale naopak je třeba ji hledat vždy s přihlédnutím ke všem relevantním

¹¹ § 4 odst. 1 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹² § 4 odst. 2 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 2 písm. g, § 2 písm. h, § 21 a § 22 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů; ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

¹⁵ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších právních předpisů.

okolnostem souvisejícím s napadenou právní úpravou. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení, s využitím obvyklých interpretačních postupů, určitá a vzájemně nerozporná.

18. Pokud jde o první z výše jmenovaných kroků, tedy o posouzení pravomoci obce k vydání obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud podotýká, jako již učinil v celé řadě svých předchozích rozhodnutí, že ustanoveními čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy, podle kterých mohou zastupitelstva v mezích své (samostatné) působnosti stanovené zákonem vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky. V tomto smyslu Ústavní soud navazuje na rozhodnutí, které učinil již ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 (N 112/15 SbNU 93), publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 216/1999 Sb. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že na tuto normotvorbu obcí nutno pohlížet jako na originární tvorbu práva. To znamená, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své zákonem stanovené působnosti (čl. 104 odst. 1 Ústavy), a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, a to na rozdíl od vydávání právních předpisů v působnosti přenesené. Protože napadená obecně závazná vyhláška byla vydána zastupitelstvem města Přerov způsobem, který je rozveden v bodu 15 tohoto nálezu, lze uzavřít, že obec postupovala co do způsobu přijetí napadené vyhlášky ústavně souladným způsobem. Ostatně ani ministerstvo v tomto směru žádné pochybnosti neuvedlo.

19. Z argumentace ministerstva je však zřejmé, že se ve svém hodnocení souladu napadené vyhlášky soustředilo především na druhý a třetí krok testu. Zde spatřuje na straně napadené vyhlášky podstatný deficit, který činí předmětnou vyhlášku rozpornou se zákonem, a potažmo i s ústavním pořádkem. Na přezkum otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, nutno nahlížet optikou ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, které představuje rozvedení zmíněného čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky. Podle tohoto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 téhož zákona) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem (popř. zákonným opatřením Senátu dle čl. 33 Ústavy). Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně, tj. aniž k vydání vyhlášky potřebuje výslovné zmocnění v zákoně, tvořit právo [viz nálezh sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91), publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 265/1995 Sb.].

20. Z ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích vyplývá, že obec je oprávněna v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou mimo jiné i k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství a k ochraně životního prostředí. Právě čistotu veřejných prostranství a ochranu životního prostředí napadená vyhláška dle své preambule sleduje. Město Přerov tedy vydalo vyhlášku v oblastech, které mu byly zákonem svěřeny do jeho samostatné působnosti. Z tohoto pohledu nelze obci v této fázi testu ještě vytknout, že by vystoupila z mezí stanovených zákonem pro její věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek.

21. Dalším krokem testu popsaného v odstavci 17 je zkoumání, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost. Jak již Ústavní soud ve

své judikatuře zdůraznil, „[z]neužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1.) cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2.) cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3.) přihlížení k nerelevantním úvahám (srov. O. Hood Philips, Paul Jackson: *Constitutional and Administrative Law*, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, str. 666 a násl.)“ (výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 63/04, sub IV). V nyní posuzované věci měla být deklarovaným účelem napadené vyhlášky ochrana životního prostředí a čistoty veřejných prostranství na území města Přerov. Prostředkem k dosažení tohoto účelu bylo stanovení povinnosti provozovateli vozidla účastnícího se provozu na pozemních komunikacích postupovat při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území města tak, aby nedocházelo k jejich úniku do ovzduší či na pozemní komunikace. Zákon o obcích sice v § 10 písm. c) svěřuje obci možnost ukládání povinností na poli ochrany životního prostředí a čistoty veřejných prostranství, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo přímo s ústavním pořádkem. Ústavní soud shledal, že k tomuto střetu v souzeném případě z níže rozvedených a navzájem souvisejících důvodů došlo.

22. V prvé řadě je třeba vytknout, že stanovením předmětné povinnosti vstoupila napadená vyhláška do prostoru, který je již regulován právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně zákonem o silničním provozu. Zejména jeho ustanovením § 52 odst. 6, podle něhož musí být při přepravě sypkých substrátů náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání, dle ustanovení § 52 odst. 2 citovaného zákona musí být náklad na vozidle umístěn a upevněn mj. tak, aby neznečišťoval pozemní komunikaci a ovzduší. Tato oblast právní úpravy s ohledem na svoji povahu zcela vylučuje jakoukoli další úpravu lokálními normativními právními akty, ledaže zákon sám stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou učinit dílčí opatření za účelem organizace dopravy na svém území. Ustanovení § 52 odst. 8 zákona o silničním provozu sice připouští, že „další podmínky přepravy nákladu včetně podmínek přepravy nebezpečných věcí stanoví zvláštní právní předpis“, ale tímto zvláštním právním předpisem je zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Jedinou výjimku tak představuje ustanovení § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu, dle kterého může obec v obecně závazné vyhlášce obce vydané v přenesené působnosti vymezit místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy. Tato jediná výjimka v zákoně se jednak vztahuje na regulaci provozu ryze místního charakteru, úzce spjatého s lokálními poměry, a zejména může být takový právní předpis obce vydán zásadně v přenesené působnosti (správně se dle zákona o obcích jedná o nařízení obce, nikoliv o obecně závaznou vyhlášku v přenesené působnosti, jak je v ustanovení § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu nesprávně uvedeno). Nikoli tedy v působnosti samostatné (jak je tomu v případě nyní napadené vyhlášky), což jen zvýrazňuje nemožnost lokální reglementace a dokresluje, obrazně řečeno, „nesamostatnost“ obce v této sféře. Ostatně i případnou místní a přechodnou úpravu provozu na silnicích II. a III. třídy a na pozemních komunikacích stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu) a nikoli obec.

23. Městu Přerov lze přisvědčit, že napadená vyhláška kategoricky nevyžaduje právě a jen „zaplachtování“ nákladového prostoru, v němž se nachází sypký či obdobný materiál, neboť dává provozovateli vozidla možnost učinit i jiná vhodná opatření ke splnění stanovené povinnosti. Není tedy v příkrém rozporu s dikcí § 52 odst. 6 či § 52 odst. 2 zákona o silničním provozu. Obce však nejsou oprávněny zpřesňovat či

doplňovat zákony. Jestliže obec, sledující stejný cíl jako zákonodárce, stanoví stejné povinnosti jako zákonodárce či je dokonce rozšíří, překročí tím své kompetence. Vstoupí do prostoru vymezeného zákonodárci a de facto si přisvojí jeho pravomoc, což jí, resp. zastupitelstvu obce, podle Ústavy nepřísluší.

24. Napadenou vyhláškou město Přerov stanovilo další povinnosti provozovatele vozidla, jejichž úprava je vyhrazena pouze zákonu. Překročilo tak meze své věcně vymezené samostatné působnosti (čl. 104 odst. 3 Ústavy) a při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích se neřídilo čl. 4 odst. 1 Listiny. Napadená vyhláška tak neobstála ve třetím kroku použitého testu. To již samo o sobě nutně vede k jejímu zrušení.

25. Jelikož napadená vyhláška neobstála ve třetím kroku testu, nebylo třeba již pokračovat dále. Přesto ji však Ústavní soud podrobil i čtvrtému (doplňujícímu) kroku testu, kterým je posouzení její „rozumnosti“. Vyhláška neobstála ani zde. Úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Nelze si totiž ani představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. Tam by zjistil, jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí. Při každé další cestě by musel tento postup opakovat, protože obce mohou své obecně závazné vyhlášky měnit. Tato úvaha o „nerozumnosti“ neplatí pro zmocnění v ustanovení § 39 odst. 6 zákona o silničním provozu, protože místní komunikace či jejich úseky s omezeným stáním jsou vyznačeny dopravními značkami.

26. Konečně nelze pominout ani rovinu vztahující se k otázce kontroly dodržování a vymáhání povinností uložených zákonem o silničním provozu. Zákon o silničním provozu upravuje také působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky ve věcech provozu na pozemních komunikacích. Státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo dopravy, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, dále krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a Policie České republiky (§ 124 odst. 1 zákona o silničním provozu). K orgánům obce náleží i obecní policie (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších změn), která se v rozsahu stanoveném zákonem o silničním provozu, resp. zákonem o obcích podílí na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, a za tím účelem může ve stanovených případech kontrolovat dodržování a případně postihovat porušení povinností vyplývajících ze zákona o silničním provozu (kupř. měření rychlosti vozidel dle § 79a zákona o silničním provozu). Kontrola dodržování jiných povinností než těch, u nichž to zákon výslovně připouští, včetně těch týkajících se přepravy nákladu dle § 52 zákona o silničním provozu, se ocitá zcela mimo působnost obecní policie. Ústavní soud nezjišťoval skutečné důvody, které vedly město Přerov k vydání napadeného aktu. Kromě deklarovaného cíle – ochrany životního prostředí, se však nabízí i cíl zastřený, a to vytvoření možnosti kontrolovat projíždějící vozidla strážníky obecní policie. Podle ustanovení § 86 písm. d) bodu 1) totiž může obecní policie v blokovém řízení projednávat přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce. A porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce je přestupkem, jehož projednávání je v působnosti obce – viz § 58 odst. 4 zákona o obcích a § 53 odst. 1 zákona č. 200/90Sb., o přestupcích.

27. Na základě všech výše vyložených skutečností Ústavní soud dovodil, že napadená vyhláška je v rozporu s ustanoveními čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil obecně závaznou vyhlášku města Přerov v celém rozsahu.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 11. srpna 2015

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu